

Oslo, 3. juli 2023
Deres ref.: 23/629

Samferdselsdepartementet
Nærings- og fiskeridepartementet

TRANSPORTVIRKSOMHETENES SVAR PÅ NTP-OPPDRAG – HØRINGSUTTALELSE

Naturvernforbundet takker for muligheten til å gi innspill til transportvirksomhetenes svar på oppdrag relatert til regjeringens arbeid med Nasjonal transportplan (NTP) 2025–2036.

Innledning og hovedbudskap

Hurdalsplattformen sier (side 6): «Klima og natur skal være en ramme rundt all politikk.» Da må vi forvente at dette også gjelder NTP. I tillegg legger Parisavtalen og den internasjonale naturavtalen klare føringer for politikken. Vurderingskriterier for blant annet prioriteringer av prosjekter må speile dette, og da fungerer ikke tradisjonelle trafikkprognoser og dagens metodikk for beregning av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Samtidig er det påfallende at én av de mest brukte begrunnelsene for samferdselsinvesteringer, også i transportvirksomhetenes svar på NTP-oppdrag, er «å knytte bo- og arbeidsmarkeder sammen», med tilhørende inngrep, klimagassutslipp og trafikkvekst.

Det er riktig å revidere NTP tidligere enn hva som er vanlig. Det haster med å legge om transportpolitikken og få et realistisk styringsdokument som tar miljøutfordringene på alvor. Det er også utfordrende at NTP normalt er blitt vedtatt i et stortingsvalgår, noe som fort kan bidra til en overbudspolitik og forventninger om å bruke mer penger på samferdsel enn hva som er fornuftig.

Det er svært kort tid til 2030. Innen da skal vi ha redusert våre klimagassutslipp drastisk, 30 prosent av land- og havområder må være underlagt vern, vi må være i gang med å restaurere 30 prosent av delvis ødelagt natur, og vi må nesten stoppe å bygge ned matjord – for å nevne noen viktige mål som er relevante for transportsektoren. Da er det ganske åpenbart at neste NTP ikke kan inneholde prosjekter som trekker i motsatt retning.

Naturvernforbundet vil trekke fram følgende hovedbudskap:

- Det såkalte UFF-rammeverket samt firetrinnsmetodikken må legges til grunn ved all transportplanlegging. Det betyr at vi må unngå unødig transport, flytte transport til de minst miljøskadelige transportformene og forbedre miljøegenskapene til alle transportformene. Om vi ikke *unngår* og *flytter*, men bare *forbedrer*, vil det ikke bli mulig å skaffe nok fornybar, bærekraftig og klimavennlig energi, og arealutfordringene og andre miljøskader fra transport som oppstår uavhengig av drivstoffet, vil fortsatt være store.

- Effektivisering og elektrifisering bør være hovedgrepet innen *forbedring*, og fokuset på biodrivstoff bør reduseres siden vi ikke har nok bærekraftige ressurser til alle formål. Også kjøretøy- og maskinparken for drift, vedlikehold og utbygging av infrastruktur må elektrifiseres, og det må stilles strenge klimakrav til materialer som betong, stål og asfalt.
- Nullvekstmålet for personbiltrafikken i byene omgjøres til et mål om redusert trafikkvolum, og vi trenger et nullvekstmål for veitrafikken i resten av landet. Godsoverføringsmålet må videreføres med dagens ambisjonsnivå, og vi ønsker et eget reduksjonsmål for luftfarten. Eksisterende mål for sykkelandel er viktige og må tidfestes.
- Det er uholdbart at dagens metodikk for samfunnsøkonomiske beregninger i mange tilfeller premierer trafikkvekst. Her må metodikken endres. Når veiutbygginger planlegges, er det også uholdbart å legge til grunn tradisjonelle trafikkprognoser som strider med miljø- og trafikk mål.
- Bevilgningene gjennom NTP må bidra til måloppnåelse, og dette må støttes opp gjennom økt bruk av andre virkemidler, både «gulrot» og «pisk». CO₂-avgiften må økes. Det samme gjelder veibruksavgiften, som etter hvert må erstattes av et system med differensiert veiprising. Bilavgiftene må differensieres mer, for å innfri fastsatte salgsmål for ulike kjøretøytyper uten at vi får flere og større biler med høyt ressursforbruk. I tillegg bør de bruksavhengige elbilfordelene nå fases ut. Utover dette trengs det flere spesifikke virkemidler for å innfri miljø- og trafikk mål, blant annet videreføring og styrking av støtteordninger for godsoverføring samt økte avgifter på utenlands flytrafikk.
- Kommende NTP må prioritere tiltak som tar vare på den infrastrukturen vi har. Det trengs langt mer penger til vedlikehold, og det må satses stort på tiltak som forbedrer dagens infrastruktur, som kapasitetsøkende tiltak på jernbanen og trafiksikkerhetstiltak på veinettet. Det må settes av nok midler til å innfri nullvekst- og godsoverføringsmål og mål om økt sykkelandel. Den tidligere statlige tilskuddsordningen for gang- og sykkelveier bør gjeninnføres.
- Vei- og flyplassutbygginger som skaper mer trafikk og/eller gir betydelige arealinngrep, kan ikke prioriteres. Det betyr at alle prosjekter der anleggsarbeidet ikke er påbegynt, ikke skal anses som bundet, men være gjenstand for prioriteringer. Det betyr blant annet at ideen om ferjefri E39 – med Hordfast og Møreaksen – legges død, og at planene om en tredje rullebane på Gardermoen skrinlegges. Vi forutsetter at handlingsrommet for endring i bevilgningsnivået forhold til i dag må være vesentlig større enn pluss/minus 10 prosent.
- Arbeidet med å utrede og planlegge større jernbaneprosjekter for å overføre store mengder gods- og persontransport til bane mellom de større byene i Sør-Norge og mot Stockholm og København må fortsette, men være underlagt strenge miljø- og arealkrav. Tiltakshierarkiet må ligge til grunn ved planlegging. Fellesprosjektet E16 og Ringeriksbanen gir store naturinngrep og klimagassutslipp. Planene må endres, og prosjektet kan ikke prioriteres nå. Til gjengjeld bør fellesprosjektet E16 og Vossebanen startes opp (minus veistrekingen Arna–Trengeid).
- Byveksttalene er viktige og må videreføres og styrkes, med sterk vekt på virkemidler som hindrer byspredning og innfrir miljø- og trafikk mål. Staten må åpne for bruk flere virkemidler, blant annet avgifter på privat eide parkeringsplasser. Det bør også innføres en enklere form for statlig avtale med mindre byer og tettsteder som gir støtte til kommuner som fører en natur- og klimavennlig areal- og transportpolitikk.

- Naturvernforbundet etterlyser en form for avtaler mellom staten, fylkeskommunene og kommunene når jernbanen bygges ut, der staten forplikter seg til baneutbygging mens fylkeskommunene må støtte opp med et godt lokalt kollektivtilbud og kommunene må føre en arealpolitikk som bygger opp om jernbanen og eksisterende byer og tettsteder.
- Fokuset på å utnytte dagens og kommende baneinfrastruktur i form av flere avganger og økt kapasitet må fortsette. Samtidig trenger vi et løft for å utvikle togtilbudet på dagens infrastruktur på de lengre strekningene. Antall avganger må økes, og vi trenger flere soveplasser på nattog. Bestilling av nye tog og avtalene mellom staten og togoperatørene å sikre dette. Togtilbudet Oslo–Stockholm og Oslo–København/kontinentet må forbedres. Naturvernforbundet foreslår også at det innføres en statlig støtteordning for fylkeskryssende ekspressbussruter i områder uten togtilbud.
- Naturvernforbundet mener det er et poeng å gi fylkeskommunene mer styring over de statlige investeringene. I dag framstår veiutbygginger som et attraktivt tiltak å drive lobbyvirksomhet for, i og med at dette er «gratis» for de lokale og regionale politikerne. Fylkeskommunene bør under gitte betingelser få en mulighet til for eksempel å velge bort et statlig utbyggingsprosjekt og heller styre pengene til mer satsing på vedlikehold og utbedring av dagens infrastruktur.

Resten av denne høringsuttalelsen er delt i to bolker. Den første handler i hovedsak om det faglige grunnlaget, mål for transportsektoren samt de større linjene i politikken, inkludert forhold som ikke styres direkte av NTP. Den andre handler om prioritering av midlene i transportsektoren.

Det faglige grunnlaget

Samfunnsøkonomiske beregninger

Det er positivt at transportvirksomhetene er blitt bedt om å beregne hvordan samfunnsøkonomisk lønnsomhet for investeringsprosjekter ville være gitt at klima- og nullvekstmål skal innfris. Det skulle egentlig bare mangle, men det er faktisk noe nytt. Vi forventer at dette gjøres for alle prosjekter der anleggsarbeidet ikke er påbegynt. For Nye Veier er det presentert slike beregninger for kun tre prosjekter. Om tilsvarende beregningene ikke er gjort for de gjenværende, ber vi om at dette etterbestilles. Vi merker oss at samfunnsnyttene av store veiutbygginger blir vesentlig lavere når trafikkomfanget reduseres som følge av at miljømål skal innfris.

Dette minner oss om at standardberegningemetodikken for samfunnsøkonomiske analyser må endres for å speile miljø- og trafikk mål og ikke premiere tiltak som undergraver disse. Det trengs en generell gjennomgang av alle virkemidler for hindre at det gis insentiver som motarbeider miljø- og trafikk mål.

Arealbruk og direkte og indirekte natur- og klimakonsekvenser

Det er også positivt at det er kommet mer kunnskap om klimavirkningene av arealbruk. Norge har store utslipp fra arealnedbygging og ligger dårlig an i forhold til forpliktelsene i klimaavtalen med EU. Infrastruktur bidrar i betydelig grad til dette, både direkte og i form av at ny infrastruktur legger til rette for ytterligere utbygging av for eksempel boliger, næringsbygg og fritidsboliger. Dette er utslipp som kommer på toppen av de som kommer fra materialer og anleggsmaskiner ved bygging av infrastruktur, som også er store.

Omfanget og konsekvensene av inngrep i natur og nedbygging av matjord ved infrastrukturbygging er blitt tydeligere i det siste, og det er heldigvis økende fokus på dette, også i transportvirksomhetene og i deres utredninger. Vi vil understreke hvor viktig det er at [tiltakshierarkiet](#) følges allerede i tidlig fase. Den internasjonale naturavtalen sier at 30 prosent av land- og havområder må vernes innen 2030, og arbeidet med å verne 30 prosent av delvis ødelagt natur må være igangsatt innen 2030. Dette er ambisiøse mål som må innfris i praksis, og det er ingen grunn til at Norge skal gjøre en mindre innsats. Vi skal ha mer natur, ikke mindre. Det må store endringer til for å innfri naturavtalens mål for 2030. Vi kan ikke da se at det er om for nye inngrep, som jo da ville måttet kreve ytterligere restaurering utover naturavtalens krav.

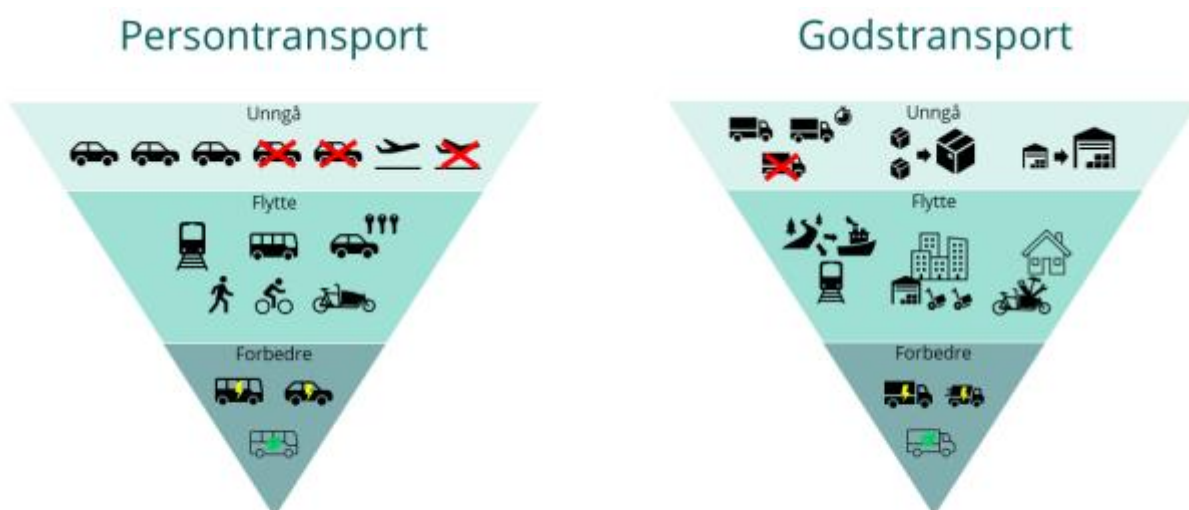
Følgende punkt i gjeldende NTP (side 14) må videreføres: «Regjeringen vil:

– ikke planlegge samferdselsprosjekter gjennom verneområder og så langt mulig unngå kryssing av og inngrep i vernede vassdrag. Områder med nasjonale naturverdier bør ikke ødelegges slik at naturverdiene reduseres.»

Infrastruktur har direkte konsekvenser for areal- og energibruk. Men det er også indirekte konsekvenser som ofte overses. Dette til tross for mange tiårs forskning og tydelig empiri om sammenhengen mellom veikapasitet, arealbruk og trafikkomfang. Mer infrastruktur påvirker arealbruken, som igjen påvirker transportomfanget. Og om det går raskere å kjøre bil, blir det som regel mer bilbruk, på bekostning av kollektivtransport, sykkel og gange.

UFF- og firetrinnsmetodikken

I rapporten [Klimatiltak i Norge mot 2030 – Oppdatert kunnskapsgrunnlag om utslippsreduksjonspotensial, barrierer og mulige](#) fra juni 2023 peker Miljødirektoratet på UFF-rammeverket som et etablert konsept og at FNs klimapanel framhever UFF som et konsept for å tilfredsstille transportbehovet i samfunnet samtidig som hensynet til klima og miljø ivaretas. Se blant annet figur 1.3 i rapporten. UFF står for *unngå, flytte og forbedre*.



Figur 1.3 UFF-pyramiden.

Det gjelder å gjennomføre tiltak i alle trinn for å greie å løse miljøutfordringene. Om fokuset bare ligger på å bytte drivstoff, vil den grønne transformasjonen bli svært energikrevende, og vi løser heller ikke miljøutfordringer som arealnedbygging og utslipp av mikroplast – eller støy, som i stor grad påvirkes av trafikkmengden. Vil i den sammenhengen minne om [Verdens Helseorganisasjons oppdaterte retningslinje om støy](#) fra 2018, som også må legge sterke føringer for transportpolitikken.

Miljødirektoratet har også, i rapporten [Kraftbehov til transport: Nullutslippsscenarioer for 2050](#) fra november 2022, gjort beregninger av energi- og kraftbehovet av en transportsektor i nullvekst versus en transportsektor som vokser i henhold til prognosene i gjeldende NTP. Nullvekst krever 17 TWh mindre kraft enn i vekstscenarioet.

Dette bidrar til å illustrere noen av kostnadene forbundet med trafikkveksten. Men vi kan ikke se at dette problematiseres i særlig grad i utredningene av utbyggingsprosjekter eller i kommunikasjonen rundt dette. Å utvide bo- og arbeidsmarkeder framstilles fortsatt som noe nærmest utelukkende positivt og brukes av transportvirksomhetens utredninger som en begrunnelse for mange utbyggingstiltak. Dette er sterkt kritikkverdig. Målkonfliktene dette innebærer, må problematiseres i langt sterkere grad.

For transportinfrastruktur foreligger det også et tilsvarende analysekonsept, beskrevet som firetrinnsmetodikken i Statens vegvesens håndbok V712 [Konsekvensanalyser](#). Første prioritet skal være tiltak som reduserer transportomfanget og valg av transportmiddel – og om dette ikke er nok, skal det analyseres tiltak som gir mer effektiv utnyttelse av eksisterende infrastruktur og kjøretøy. Deretter kan mindre ombygginger av infrastrukturen vurderes, mens siste utvei er større ombyggingstiltak eller utbygging i ny trasé. Denne metodikken brukes blant annet i konseptvalgutredninger. Kombinasjonen av tradisjonelle vekstprognoser og rigide veinormaler som angir veistandarden gitt en bestemt trafikkmengde, gjør det imidlertid vanskelig å følge firetrinnsmetodikken.

Nullvekstmål, godsoverføringsmål og mål om sykkelandel

Nullvekstmålet for personbiltrafikken i byene er et etablert styringsmål nedfelt i NTP og tidligere klimaforlik. Målet er viktig for å oppnå et effektivt transportsystem i byene, med mindre køer og lavere miljø- og ressursforbruk. [Bilbaserte løsninger vil koste oss mye mer](#). Naturvernforbundet ber om at målet videreføres og strammes opp. Det bør inkludere all motoriserte kjøretøy, også næringstransporter, og for byene bør det skjerpes til å bli et reelt reduksjonsmål. Det bør innføres et mål også for resten av landet, som bør være nullvekst.

Med støtte i UFF-konseptet og firetrinnsmetodikken er også gjeldende godsoverføringsmål viktig. Det sier at 30 prosent av godstransportene over 300 kilometer skal flyttes fra vei til sjø og bane. Naturvernforbundet er svært tydelig på at dette målet må videreføres og legge føringer for prioriteringene i transportsektoren. Sjø og bane leverer energieffektiv godstransport som reduserer behovet for vedlikehold og utbygging av veinettet. Sjøtransporten er ekstra arealeffektiv, da den knapt krever infrastruktur, mens godstransport på bane som regel gir kortere framføringstider og kan dekke andre markeder. [En rapport fra Asplan Viak \(2021\)](#) viser at klimagevinsten av å overføre godstransport fra vei til bane er betydelig, også når framtidige forbedringer av lastebiltransporten tas i betraktning.

Transportvirksomhetenes utredninger legger for øvrig til grunn en fortsatt betydelig vekst i det totale godstransportomfanget. Også dette er problematisk og må ses i lys av flere forhold, inkludert miljømål i andre deler av samfunnet, blant annet arbeidet for å oppnå en sirkulær økonomi. Vi kan vanskelig se for oss at veksten i nyproduserte forbruksvarer kan fortsette, men heller at volumet vil avta. Prognosene må også speile dette.

Vi ser dermed hvor viktig det er å legge til grunn normative vurderinger basert på miljø- og transportmål framfor tradisjonelle vekstprognoser. Om transportsektoren ikke greier å bryte denne tradisjonen, vil vi aldri innfri mål og vedtatte kursendringer. Vi blir fortsatt gående i en ond sirkel.

Naturvernforbundet mener at det trengs et eget trafikk mål for luftfarten, for eksempel at trafikken reduseres med minst 20 prosent innen 2030. En kombinasjon av økt avgifter og andre restriktive virkemidler overfor flytrafikken, et bedre togtilbud, satsing på «kortreist» reiseliv og virkemidler som fremmer mer bruk av videomøter, kan bidra til å innfri målet.

Tiltak for en mer aktiv mobilitet, som sykling og gange, har som regel svært høy og positiv samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Vi har lenge hatt mål for hvor høy sykkelandelen skal være. Vi må fortsatt ha ambisiøse mål for dette, men de må tidfestes, og det må følge med tiltak og virkemidler. Aktiv mobilitet må derfor få en langt større omtale i det kommende NTP-dokumentet.

Alternative drivstoff og materialer

Til tross for utfordringene med å skaffe nok fornybar, bærekraftig og klimavennlig kraft – i en verden der alle sektorer i alle land må kutte sine utslipp drastisk – er elektrifisering av den gjenværende transporten riktig strategi, og vi støtter foreslåtte ambisiøse salgsmål for elektriske kjøretøy. Dette gjelder også anleggsmaskiner og andre innretninger for bygging, vedlikehold og drift av infrastruktur. Biodrivstoff er ofte blitt ansett som en enkel løsning, som kan brukes direkte i eksisterende forbrenningsmotorer. Men forståelsen for at dette er langt mer komplisert, er også økende. Biodrivstoff er også en knapp ressurs med svært varierende klima- og bærekraftsfotavtrykk. Jo mer verden trenger av dette, jo større sjanse er det for at det brukes biodrivstoff med større klimapåvirkning enn fossilt drivstoff og/eller betydelig negative konsekvenser for natur og samfunn. Bioressursene kan og bør brukes til mange andre formål, noe som gjør det ekstra tvilsomt å omdanne ressursene til flytende drivstoff (med et betydelig energitap i prosessen), for deretter å bruke drivstoffet i en ineffektiv forbrenningsmotor. Biogass basert på reelle avfallsressurser er imidlertid et bærekraftig drivstoff som kan egne seg godt for tyngre kjøretøy.

Det er ikke likegyldig hvordan vi elektrifiserer. Elektrifisering direkte fra strømmettet til elektromotor, eventuelt med batteri, er det mest effektive. Skal strømmen omdannes til hydrogen, blir kraftbehovet straks mye større – og enda verre blir det om strømmen skal brukes til å lage syntetisk drivstoff som brukes i forbrenningsmotorer. Miljødirektoratet viser dette tydelig i den allerede nevnte rapporten [Kraftbehov til transport: Nullutslippsscenarioer for 2050](#). For lastebiler vil en elektrisk løsning basert på grønt hydrogen i 2050 kreve 2,2 ganger så mye strøm som en batterielektrisk løsning, mens bruk av syntetisk drivstoff i forbrenningsmotor krever 3,5 ganger så mye som ved bruk av batteri.

I luftfarten har trafikkveksten vært ekstra utfordrende og spist opp utslippskutt fra ny teknologi. Slik kan det fortsatt bli om det ikke tas grep. Dersom utenlands flytrafikk til og fra Norge fram til 2050 vokser i tråd med Avinors prognoser, vil denne økte trafikken kreve en mengde flytende drivstoff som er ti ganger større enn reduksjonen som oppnås av å elektrifisere hele Widerøes innenlandstrafikk.¹

Materialbruk står for en stor andel av infrastrukturens direkte klimafotavtrykk. Det er derfor viktig at det stilles strenge klimakrav til materialer som betong, stål og asfalt.

Virkemidler overfor kjøretøy og trafikk

De statlige bevilgningene til infrastrukturtiltak er kanskje det sterkeste virkemidlet som NTP styrer over for å innfri miljø- og trafikk mål. Dette må støttes opp om et sett av mer generelle og mer spesifikke virkemidler. Mål oppnåelse samt forurenser-skal-betale-prinsippet må ligge til grunn. CO₂-avgiften må trappes opp raskere enn hva som er beskrevet i *Regjeringas klimastatus og -plan* (og det bør primært gjøres gjennom prinsippet «[karbonavgift til fordeling](#)» (KAF)). Dette gir effekt på flere ledd i arbeidet, på både *unngå*, *flytte* og *forbedre*. Veibruksavgiften er også et viktig virkemiddel, og denne bør økes, og diesel må få samme avgiftsnivå som bensin. Veibruksavgiften bør imidlertid erstattes av veipricing med tydelig differensiering av avgiftsnivået, avhengig av kjøretøytype, drivstoff, geografi og tid. Det bør ikke gis avgiftsfritak for bruk av flytende biodrivstoff. Bruken av slikt drivstoff bør reguleres gjennom omsetningspåbud.

Kjøpsavgiftene har vært et viktig virkemiddel for å vri etterspørselen etter nye personbiler vekk fra bensin- og dieslbiler og over til elektriske kjøretøy. Med mindre forbud mot salg av biler med forbrenningsmotor er forenelig med EØS-avtalen og dermed kan vurderes, bør kjøpsavgiftene fortsatt være et viktig virkemiddel for å innfri salgsmål for kjøretøy. Det framstår imidlertid som ganske klart at ordningen til nå har ført til for store og for mange biler, noe som gir et høyt ressurs- og klimafotavtrykk. Framfor at avgiftene på elbil er svært lave, bør avgiftene på kjøp av biler med forbrenningsmotor økes betydelig. I tillegg bør avgiftene differensieres slik at det blir dyrere å kjøpe en tung og ressurskrevende elbil framfor en liten og energieffektiv bil. Siden elbilfordelene også har bidratt til å styrke bilens konkurransekraft, noe som kan stride med andre miljø- og trafikk mål, bør de bruksavhengige elbilfordelene fases ut.

Utover dette trengs det mer spesifikke og sterkere virkemidler enn i dag, både «gulrot» og «pisk», for å innfri miljø- og trafikk mål. Vi merker oss at transportvirksomhetene i sitt svar fra 1. juni anbefaler at Samferdselsdepartementet viderefører arbeidet med å gi kommunene mulighet til å innføre betalingsparkering på privat grunn. De peker også på at det parallelt kan gjennomføres en utredning av å innføre skatteplikt for naturalytelsen arbeidsgivere gir når de lar arbeidstakere disponere parkeringsplasser på arbeidsgivers egen eller leid grunn. Vi støtter begge deler.

¹ Widerøes innenlandstrafikk brukte i 2018 drivstoff tilsvarende 0,57 TWh. Utenlands flytrafikk fylte drivstoff i Norge for 6,93 TWh samme år. Avinors prognoser for perioden 2018–2050 viser en vekst i utenlandstrafikken på om lag 90 prosent. Det vil si at denne veksten tilsvarer et behov for flydrivstoff med energiinnhold på om lag 6,2 TWh. Dette kommer på toppen av det store forbruket vi har allerede i dag.

I luftfarten er det stor forskjell i avgifter og andre virkemidler mellom innenlands- og utenlandstrafikken. Samtidig har den største veksten i trafikk og utslipp vært i utenlandstrafikken. Her er det fritak for CO₂-avgift og merverdiavgift, samtidig som det gis avgiftsfritak på innførsel av varer (tax free) for passasjerene. Flypassasjeravgiften er den samme for korte flyreiser innenlands som til alle destinasjoner i EU/EØS-området. Flygninger ut av EU/EØS omfattes heller ikke av EUs kvotesystem. Flypassasjeravgiften for reiser ut av Norge må derfor økes, tax-free-ordningen bør avskaffes, og norske myndigheter bør gå i dialog med naboland og innføre CO₂-avgift på flydrivstoff brukt i utenlandstrafikken. I tillegg må Avinors finansieringsform endres slik at selskapet ikke har en egeninteresse i trafikkvekst.

Virkemidler i form av bevilgninger og støtteordninger er omtalt i teksten om prioriteringer.

Byvekstavtaler og liknende ordning ved jernbaneutbygging

Infrastruktur påvirker arealbruken, men det er også motsatt – at arealbruk i stor grad påvirker transportomfang og transportmiddelfordeling. Derfor er arealbruk et viktig tema i byvekstavtalene, der staten bidrar med midler til blant annet kollektivtransportutbygging, mens kommunene forplikter seg til å føre en aktiv arealpolitikk og bruke andre virkemidler slik at kollektivsatsingene skal få større nytte og nullvekstmålet innfris. Naturvernforbundet etterlyser samme tankegang ved jernbaneutbygging, også i områder uten byvekstavtale. Når staten bruker penger på jernbaneutbygging, er det viktig at kommunene og fylkeskommunene bygger opp om togets trafikkgrunnlag gjennom en arealpolitikk som fortetter rundt stasjonene og hindrer bilbasert by- og tettstedsspredning. På den måten vil samfunnsnyttene og miljøgevinsten av jernbanesatsing øke, samtidig som det gjør at flere får tilgang til et attraktivt kollektivtilbud samt servicefunksjoner. Vi ber derfor om at det utredes en mulighet for at staten inngår avtaler med kommunene og fylkeskommunene ved jernbaneutbygging, som forplikter staten til å gjennomføre investeringene, mens kommunene og fylkeskommunene forpliktes til å gjøre investeringene mer samfunns- og miljønyttige. En slik avtale er mest aktuell for utbygginger som primært skal forbedre lokal og regional persontogtransport.

Oppfølging av konseptvalg

Det er også utfordrende at vedtatte konseptvalg ikke alltid følges. Det kan naturligvis være legitime grunner til å endre konsept, men da forventer vi en ny og inkluderende prosess, som analyseres og kvalitetssikres eksternt. Eksempler på brudd med vedtatte konsept er E39 Søgne–Ålgård samt E6 og jernbane Trondheim–Steinkjer. Regjeringsvedtaket for E39 på Sørvestlandet tilsa at hoveddelen av strekningen skulle bygges som 2/3-feltsvei med midtrekkverk på dagstrekningene. Status nå er at det planlegges 4-felts motorvei på hele strekningen. I henhold til regjeringsvedtak for Trondheim–Steinkjer skulle jernbanen elektrifiseres og utbedres, blant annet med tunnel nord for Stjørdal, mens veien nord for Stjørdal skulle utbedres i hovedsak i dagens trasé. Status nå er at jernbanetunnelen er lagt på is, mens det bygges motorveitunnel, med planer om 4-feltsvei helt til Steinkjer.

Lokal prioritering av statlige midler

Et tema Naturvernforbundet ønsker å løfte, er hva statlige samferdselsmidler kan brukes til. I dag framstår veiutbygginger som et attraktivt tiltak å drive lobbyvirksomhet for, i og med at dette er «gratis» for de lokale og regionale politikerne. De ønsker gjerne byggeaktivitet i regionen, uavhengig av om

tiltaket er nyttig for samfunnet eller ikke. Det er ofte er snakk om store utbygginger som har betydelige negative konsekvenser for natur, friluftsområder, matjord og klima, og som gjerne også undergraver andre miljø- og transportpolitiske mål – og det reduserer handlingsrommet til å utbedre og ta vare på den infrastrukturen vi har. Naturvernforbundet mener derfor at det bør utredes om pengene heller kan fordeles på andre måter enn å settes av til store prosjekter. Om fylkeskommunene vil omprioritere statlige midler fra store utbygginger til mer satsing på vedlikehold og utbedring av dagens infrastruktur, både den statlige og den fylkeskommunale, bør de under gitt betingelser gis anledning til det.

Prioriteringer av midler

Økonomiske rammer

Transportvirksomhetene har fått i oppdrag å prioritere pengebruken basert på tre økonomiske rammer: Ramme 2, som er fastsatt med utgangspunkt i en videreføring av bevilgningene til NTP-formål i regjeringens forslag til 2023-budsjett. Og ramme 1 og ramme 3, som ligger henholdsvis 10 prosent lavere og 10 prosent høyere enn ramme 2. Naturvernforbundet legger til grunn at handlingsrommet for endring må være vesentlig større enn dette. Vi kommer her med konkrete forslag til prioriteringer.

Vedlikehold

En dårlig vedlikeholdt infrastruktur skaper utfordringer i hverdagen. For jernbanen merkes dette ofte i form av tekniske feil som stenger banen, som feil med signalanlegg, strømforsyning eller sporet – med påfølgende forsinkelser eller innstillinger. Dette skaper igjen store problemer for brukerne, og det gir uforutsigbarhet som gjør at folk og næringsliv ikke tar sjansen på å reise med eller sende gods med tog. Mange feil på jernbanen av denne typen kan forebygges gjennom et godt vedlikehold. Bedre vedlikehold vil gi en bedre infrastruktur uten nevneverdige naturinngrep og med lavere klimagassutslipp enn om ny infrastruktur bygges. For Naturvernforbundet vil derfor et godt vedlikehold av infrastrukturen være viktig, og dette må ha øverste prioritet for alle transportformene.

Større veiutbygginger

Veiutbygginger som skaper mer trafikk og/eller gir betydelige arealinngrep, kan ikke prioriteres. Vi viser til rapporten [Behov for en grønnere veipolitikk – 23 strekninger der planene må endres](#) fra Naturvernforbundet i 2022. Den beskriver konkrete forslag til endringer av veiplanene på 23 strekninger. Dette gjelder også Nye Veiers portefølje, som må revideres i omfang og innhold.

Ideen om en ferjefri E39 må legges død. Hordfast og Møreaksen er eksempler på store prosjekt der videre planlegging må stanses umiddelbart. De er på ingen måte noen redskap for å løse dagens utfordringer, der vi må frigjøre midler for å ta vare på dagens infrastruktur og samtidig innfri nullvekstmål, spare natur og kutte klimagassutslipp kraftig.

Det samme gjelder E18 i Vestkorridoren, som vil gi økt veikapasitet i et nullvekstområde og høye klimagassutslipp fra bygging og i tillegg kreve enorme beløp som heller bør brukes til å fremme kollektivtransport, sykling og gange. Fase 1 av prosjektet er dessverre under bygging, men fase 2 og 3 må aldri bli realisert etter gjeldende planer. Vi registrerer at videre utbygging av Vestkorridoren har svært lav prioritet i Statens vegvesens anbefaling, og det er bra.

Mindre utbedringer

Mindre utbedringer som øker nytten av eksisterende infrastruktur, må få høy prioritet. For jernbanen betyr dette blant annet flere og lengre kryssingsspor, mer effektive godsterminaler, lengre plattformer og bedre mobildekning på jernbanen. For vei dreier det seg blant annet om trafikksikkerhets- og rassikringstiltak samt bedre ferjetilbud på veinettet. Veinormaler som støtter opp om firetrinnsmetodikken, vil åpne for mer systematisk og strekningsvis utbedring av veier i dagens trasé. Naturvernforbundet forventer også et stort løft i innsatsen for å oppnå et effektivt og sammenhengende sykkelveinett. Det må også satses på ladeinfrastruktur for alle transportformene.

Enkelte grep for å utnytte eksisterende infrastruktur bedre er ikke nødvendigvis små. De kan kreve en betydelig andel av budsjettet. For jernbanen mellom Oslo og Stavanger, Bergen og Trondheim samt mot Stockholm og kontinentet trengs det gode planer, såkalte effektpakker, som identifiserer hvilke tiltak som trengs for å oppnå minimum ett langdistansetog hver annen time hver retning, helst med kortere reisetider enn i dag, pluss tilstrekkelig kapasitet for overflytting av gods fra vei til bane. Disse planene må da gjennomføres i løpet av første seksårsperiode i kommende NTP. Eventuelle større kapasitetsøkende sporomlegginger må søkes lagt slik at de kan passe inn i en framtidig infrastruktur med betydelig økt kapasitet og redusert reisetid.

Større jernbaneutbygginger

Til tross for at det neppe er realistisk med byggestart med det første på nye store prosjekter som ikke allerede har vært gjennom en utredningsfase, må arbeidet med å utrede og planlegge framtidens jernbane – med høy kapasitet og betydelig redusert reisetid – fortsette. Vi trenger utredninger og planer som viser hvordan jernbanesatsing underlagt strenge miljø- og arealkrav, i kombinasjon med andre virkemidler, kan få overført ytterligere godstransportmengder og ta over hoveddelen av flytrafikken mellom de større byene i Sør-Norge samt mot Stockholm og København. Grenlandsbanen er et eksempel på et større utbyggingsprosjekt som bør gjøres klart for oppstart.

Vi er enige med Jernbanedirektoratet og Bane NOR i at arbeidet med å utrede en ny rikstunnel gjennom Oslo må fortsette. På kort og mellomlang sikt er det viktig at kapasiteten i eksisterende infrastruktur gjennom Oslo utnyttes bedre, blant annet gjennom å integrere tilbringertrafikken til Oslo Lufthavn i øvrig trafikk.

Norge har fortsatt et betydelig omfang av ikke-elektrifiserte jernbanestrekninger. Kommende NTP må øke innsatsen på elektrifisering, som helst bør gjøres parallelt med utbedring/utbygging av den strekningen som skal elektrifiseres. Tradisjonell elektrifisering med kontaktledning vil redusere togoperatørens driftskostnader, og det vil redusere behovet for fossil energi. Elektrifisering vil øke togets konkurransekraft og bidra til å flytte gods fra vei til bane. Det kan også bidra til nye togtilbud, der et godt eksempel er Hamar–Elverum, som ved elektrifisering og ekstra kryssingsspor kan få gjennomgående persontog mellom hovedstaden og Elverum hver time. Bimodale framdriftsteknologier med strøm fra kontaktledning i kombinasjon med batterier kan bidra til å redusere dieselbruken i jernbanen, men framstår fortsatt som prematurt for tunge godstog over lange avstander.

Fellesprosjekt E16/Ringeriksbanen og E16/Vossebanen

Fellesprosjektet for E16 og Ringeriksbanen må endres radikalt for å kunne gjennomføres. Følgelig kan det ikke prioriteres for oppstart. Planene for E16 må nedskaleres betydelig. Dagens 2/3-feltsvei fra Skaret mot Sundvollen må beholdes, og det bør gjøres mindre utbedringer, i all hovedsak i dagens trasé, videre mot Hønefoss. Planene for jernbanen må legges om for å unngå de store konfliktene med våtmark og matjord fra Sundvollen og vestover og for å kutte klimagassutslipp og gi større nytte for godstrafikken på bane. Helt nye traséløsninger må utredes.

Naturvernforbundet ser behovet for å prioritere midler til rassikring og utbedring av vei og jernbane mellom Arna og Voss. Fellesprosjektet E16 og Vossebanen bør derfor igangsettes snarest, men veidelen Arna–Tren gereid bør tas ut av prosjektet, da dette er en strekning der veistandarden i dag er rimelig god. Slik nedskalering vil redusere kostnadene med om lag 5 milliarder kroner, og i tillegg unngår vi betydelige negative klima- og miljøkonsekvenser.

Flyplassutvidelser

Når det gjelder Avinors utbygginger, er vi glade for at det med forankring i Hurdalsplattformen er satt ned et eget utvalg som skal vurdere behovet for en eventuell tredje rullebane på Gardermoen. Naturvernforbundet er veldig tydelig på at ideen om en tredje rullebane må legges død, og at det ikke må settes av arealer for dette. Nordmenn flyr allerede svært mye. En ytterligere vekst i flytrafikken er ikke bærekraftig, da det vil kreve store mengder energi og skape mer støy. En ny rullebane vil også kreve betydelige arealer, med tilhørende negative konsekvenser for natur, klima og jordvern. En større flyplass vil også trekke til seg ytterligere arealkrevende aktiviteter, inkludert tilbringertransport. Dersom investeringene i en tredje rullebane først gjøres, vil dette gi Avinor en egeninteresse i at flytrafikken vokser, og det vil bremse mulighetene for å omstille luftfarten til et bærekraftig nivå.

Det er sterkt beklagelig at arbeidet med en storflyplass ved Mo i Rana er i gang. Denne flyplassen vil legge til rette for en vekst i flytrafikken, og potensialet for å elektrifisere deler av norsk luftfart vil bli redusert. Storflyplassen i Rana vil også gi store inngrep og klimagassutslipp fra arealnedbygging. Bygging av denne flyplassen bør derfor stanses.

Bysatsinger

Byvekstavtalene skal bidra til et godt samspill mellom stat, fylkeskommuner og kommuner. Som nevnt er arealpolitikken svært viktig for at vi skal innfri miljø- og trafikkmål. Det er derfor viktig at avtalene gir klare føringer for kommunenes arealpolitikk for å hindre ytterligere byspredning. Statens forpliktelse ligger i å bidra til å finansiere utbygging av nødvendig infrastruktur for å innfri fastsatte nullvekst- og trafikkreduksjonsmål. Det trengs derfor betydelige midler for å tilrettelegge for kollektivtransport, sykkel og gange, og NTP må levere her. Staten må også stille krav om at kommunene innfører virkemidler som bidrar til måloppnåelse, som bompenger, lokal veiprisning (på toppen av den nasjonale) og parkeringsrestriksjoner, men da må også staten åpne opp for at kommunene kan ta i bruk flere virkemidler.

Naturvernforbundet etterlyser en enklere form for statlig støtte til og avtale med mindre byer og tettsteder som premierer kommuner som fører en natur- og klimavennlig areal- og transportpolitikk.

Offentlig kjøp av persontog- og langdistansebusstrafikk

Det er et betydelig behov for å bedre togtilbudet på eksisterende infrastruktur og den som er under bygging. For trafikken inn mot de større byene er det et fokus på å få økt setekapasitet og hyppigere avganger, men det har dessverre vært mindre fokus på å utvikle togtilbudet på dagens infrastruktur på de lengre strekningene. Nye langdistansetog er på trappene, men det er viktig at kapasiteten økes og tilbudet forbedres. Etterspørselen etter soveplasser i nattog er stor, sett i forhold til den lave kapasiteten. Her må det tas grep som øker kapasiteten betydelig. Interessen for togreiser mellom Norge, Sverige, Danmark og kontinentet har økt betydelig. Norske myndigheter bør bidra i dugnaden, slik at vi får flere avganger mellom Oslo og Stockholm, og at gjennomgående tog uten bytte gjeninnføres på strekningen Oslo–København. Vi trenger også nattog til København og/eller kontinentet. Sammen med bedre togforbindelser bør norske myndigheter bidra til at det blir enklere å kjøpe gjennomgående billetter for togreiser fra Norge til kontinentet.

Det er også viktig at avtalene mellom staten og togoperatørene sikrer at toget blir konkurransedyktig prismessig.

Det er beklagelig at ekspressbusstilbudet er blitt redusert i områder uten togtilbud. For å få et bedre alternativ til bil og fly foreslår Naturvernforbundet at det innføres en statlig støtteordning for fylkeskryssende ekspressbussruter i områder uten togtilbud, der det stilles krav om gode korrespondanser og samordning med annen kollektivtransport.

Andre støtteordninger

Støtteordningene for godsoverføring til sjø og bane må videreføres og styrkes, og vi ber om at den statlige støtteordningen for gang- og sykkelveier gjeninnføres.

Korridorvis omtale

Korridor 1: Oslo–Svinesund/Kornsjø

- Øke kapasiteten for person- og godstog mot Göteborg og kontinentet
- Avklare langsiktig løsning for utbygging av jernbanen gjennom Østfold

Korridor 2: Hokksund–Hønefoss–Riksåsen, Magnor–Elverum–Støa og Bjørvika–Mysen–Riksgrensen

- Droppe 4-felts E16 Kongsvinger–E6 og heller utbedre dagens vei
- Nedskalere planene for E18 Retvet Vinterbro ytterligere
- Øke kapasiteten for person- og godstog i korridoren mot Stockholm
- Avklare langsiktig løsning for raske tog Oslo–Stockholm

Korridor 3: Oslo–Grenland–Kristiansand–Stavanger

- Droppe videre utbygging av 4-felts E18 og E39 mellom Bamble og Ålgård og heller utbedre dagens vei til 2/3 felt og midtrekkverk
- Se riksvei 36 Skjelsvik–Skyggstein i sammenheng med planene om en bybane i Grenland, og dersom veien bygges, må den bli en 2-felts- og ikke 4-feltsvei

- Øke kapasiteten for person- og godstog
- Planlegge for bygging av Grenlandsbanen

Korridor 4: Stavanger–Bergen–Ålesund–Trondheim

- Droppe utbygging av E39 Smiene–Harestad, E39 Ådland–Svegatjørn (Hordfast), E16/E39 Arna–Vågsbotn–Klauvaneset og E39 Ålesund–Molde (Møreaksen)
- Utbedre og sikre dagens veier og forbedre ferjetilbudet der det er aktuelt

Korridor 5: Oslo–Bergen/Haugesund med arm via Sogn til Florø

- Nedskalere prosjektet E134 Saggrenda–Elgsjø til 2/3 felt
- Stanse E16 og Ringeriksbanen basert på dagens planer og utrede nye løsninger som skåner natur og matjord, reduserer biltrafikk og styrker gods på bane
- Realisere fellesprosjektet E16 og Vossebanen, men sløyfe veidelen Arna–Tren gereid
- Øke kapasiteten for person- og godstog
- Utbedre dagens veinett

Korridor 6: Oslo–Trondheim med armer til Måløy, Ålesund og Kristiansund

- Stanse ny riksvei 25 Hamar–Løten, riksvei 4 Gjøvik–Hunndalen, E6 Moelv–Øyer, E6 Ulsberg–Vindåsliene og E6 Korporals bru–Gyllan–Kvål og primært satse på utbedring av dagens vei til 2/3 felt og midtrekkverk
- Øke kapasiteten for person- og godstog
- Elektrifisere jernbanen ytterligere

Korridor 7: Trondheim–Bodø med armer til svenskegrensa

- Stanse ny E6 Åsen–Steinkjer og heller utbedre dagens vei til 2/3 felt og midtrekkverk
- Øke kapasiteten for person- og godstog
- Elektrifisere Trønderbanen sammen med utbedring/utbygging av traseen

Korridor 8: Bodø–Narvik–Tromsø–Kirkenes med arm til Lofoten og arm til grensene til Sverige, Finland og Russland

- Utbedre dagens veinett
- Avvente konklusjonene fra konseptvalgutredning for transportsystemet i Nord-Norge før store utbygginger prioriteres
- Øke kapasiteten på Ofotbanen

Med vennlig hilsen
Naturvernforbundet



Truls Gulowsen
leder